

Parecer do Comité das Regiões – Desenvolvimento sustentável das zonas rurais

(2013/C 356/14)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- reconhece que, apesar de as zonas predominantemente rurais terem conseguido recuperar parte do seu atraso, o seu nível de desenvolvimento continua a ser significativamente inferior à média da UE;
- lamenta a diminuição significativa dos recursos afetados ao desenvolvimento das zonas rurais, em comparação com as perspetivas financeiras de 2007-2013;
- assinala o facto de se considerar a possibilidade de alargar a utilização dos fundos do segundo pilar da PAC. Lamenta que tal medida só vá contribuir para limitar ainda mais a afetação de recursos ao reforço das infraestruturas técnicas e sociais nas zonas rurais;
- tem para si que a definição da taxa mínima de 5 % dos recursos do FEADER a ser afetada ao programa LEADER não é suficiente para estimular a economia rural;
- está convicto de que se justifica uma cooperação alargada e direta entre municípios rurais situados em zonas funcionais, sobretudo quando da elaboração de estratégias de negociação relativas a centros urbanos localizados nas mesmas zonas;
- reconhece que as estratégias de desenvolvimento nessas zonas devem estabelecer um quadro plurianual que abranja um período de, no mínimo, doze anos;
- apela a uma cartografia sistemática e completa das áreas de pobreza nas zonas rurais (pelo menos ao nível NUTS 3), a fim de permitir uma utilização mais eficaz dos recursos para combater a exclusão social;
- considera que a futura política de desenvolvimento rural deve:
 - ser compatível com a sustentabilidade das zonas rurais,
 - reconhecer que as zonas rurais oferecem perspetivas de desenvolvimento e desempenham uma função primordial para ultrapassar os desafios que a Europa enfrenta,
 - reconhecer que a diversidade das zonas rurais europeias é um fator importante para enfrentar os desafios futuros,
 - ser transparente e clara para assegurar uma aceitação mais ampla,
 - utilizar a diversidade regional como meio para alcançar um objetivo europeu comum, assegurando que nenhuma região fica para trás.

Relator

Jerzy ZAJĄKAŁA, presidente do município de Łubianka (PL-AE)

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS**O COMITÉ DAS REGIÕES*****Importância da vitalidade das zonas rurais***

1. recorda que, de acordo com a classificação atual do Eurostat, mais de 23 % da população da UE reside em zonas rurais e 35 % em zonas intermédias. Assinala também que, em vários Estados-Membros, a proporção da população residente em zonas exclusivamente rurais é significativamente mais elevada — é esse o caso, com efeito, em 17 dos 27 Estados-Membros, incluindo a Irlanda (73 %), a Eslováquia (50 %), a Estónia (48 %), a Roménia (46 %), a Finlândia, a Grécia, a Lituânia e a Dinamarca (43 %);

2. salienta que as zonas rurais encerram um forte potencial em termos de recursos humanos (fatores culturais e sociais), de ambiente natural e sua biodiversidade, de matérias-primas e de outros recursos económicos que são particularmente relevantes para a vida social e o desenvolvimento da União Europeia. Neste contexto, reconhece a importância particular de medidas destinadas a preservar a vitalidade das zonas rurais no plano social, cultural, ambiental e económico;

3. faz notar que as zonas rurais se caracterizam por uma forte diversidade. Enquanto algumas regiões assistem ao fenómeno do despovoamento e enfrentam sérias dificuldades nesse domínio, outras — situadas sobretudo nas imediações de centros urbanos — veem-se a braços com um aumento da procura de terrenos e pressões demográficas crescentes. Algumas zonas ainda estão a atravessar uma forte recessão na sequência da crise económica generalizada que também atingiu a agricultura, ao passo que outras conhecem uma prosperidade crescente graças ao turismo e à qualidade do seu ambiente natural;

4. manifesta a sua preocupação com a drástica redução e progressivo envelhecimento da população em grande parte do meio rural europeu. A viabilidade das regiões afetadas requer a estabilização do meio rural como um espaço de vida e de atividade económica dotado de meios de subsistência suficientes. Tal requer um esforço de toda a sociedade, bem como conceitos específicos para cada região, que aproveitem o potencial endógeno;

5. sublinha que a qualidade de vida nas zonas rurais pesa fortemente na decisão dos agricultores, das suas famílias, dos outros profissionais que exploram os outros recursos primários

e dos que os valorizam e transformam, e dos habitantes das zonas rurais não ativos no setor agrícola que optam por lá continuar a viver e a trabalhar ou não. Tal decisão repercute-se, por seu turno, no tamanho e na composição demográfica da população, bem como na preservação da vitalidade das zonas rurais;

6. destaca a necessidade de conservar e reabilitar as características culturais tradicionais das zonas rurais enquanto importante elemento da identidade local, regional, nacional e europeia;

7. reconhece o papel fundamental da agricultura no fornecimento de bens públicos essenciais como a paisagem e a segurança alimentar. A esse propósito, manifesta-se a favor de a União Europeia continuar a prestar apoio financeiro às explorações agrícolas ativas nesse domínio; sublinha igualmente que as zonas rurais são as mais vulneráveis às futuras mudanças dos cenários climáticos provocados pelas alterações climáticas, pelo que se solicita que se incluam medidas para as atenuar e adaptar nos instrumentos orçamentais, de ordenamento do território e de gestão territorial para que, recorrendo a mecanismos de participação e a práticas agrícolas adequadas, o desenvolvimento sustentável seja possível;

8. reputa necessário educar a sociedade no seu todo e, em particular, os jovens, para que possam compreender e apreciar os valores das zonas rurais, bem como a importância para toda a população de preservar a vitalidade das mesmas;

Dimensão financeira do desenvolvimento sustentável das zonas rurais

9. reconhece que é indispensável continuar a implementar e a melhorar a política agrícola comum enquanto importante instrumento europeu para a consecução de objetivos a curto e longo prazo, com um enfoque na obtenção de bons resultados tanto ao nível da economia interna como da competitividade nos mercados mundiais, e na realização da coesão territorial em todas as regiões dos Estados-Membros;

10. considera que o meio rural está destinado a evoluir radicalmente devido às políticas em matéria de energia e clima e à utilização cada vez mais eficaz das matérias-primas, que poderão conferir-lhe um papel mais importante no setor económico primário e que é preciso, desde já, antecipar esta evolução para

que ela seja sustentável e integre harmoniosamente as preocupações económicas, sociais e ambientais. Além disso, convém indicar que a rotação das culturas continua a ser muito interessante para o meio rural por ser suscetível de atenuar a dependência em relação às importações de soja, melhorar a qualidade dos solos, reduzir a utilização de adubos, trazer para as zonas rurais atividades económicas estáveis e restabelecer a balança comercial da União Europeia. Ao mesmo tempo, lamenta que o parecer do Comité das Regiões sobre a limitação das ajudas e a ecologização não tenha sido tido em consideração nas decisões dos chefes de Estado e de Governo de 26 de junho transato visto que elas fragilizam o meio rural tanto na sua diversidade como na sua sustentabilidade;

11. ao mesmo tempo, aprova o vasto financiamento concedido pela União Europeia a programas de incentivo aos jovens agricultores, bem como a prestação de apoio financeiro a explorações agrícolas de semissubsistência ou situadas em zonas mais desfavorecidas, na medida em que constituem instrumentos importantes para preservar a vitalidade das zonas rurais. Assinala, igualmente, a necessidade de aumentar as ajudas e subvenções para ações relacionadas com a reabilitação, preservação e melhoria das zonas protegidas, com o objetivo de conciliar a preservação da natureza e o desenvolvimento sustentável das zonas rurais em cujo território se encontra a maior parte das zonas protegidas;

12. faz notar que os rendimentos dos agricultores provenientes da atividade agrícola e dos pagamentos e subsídios equivalentes concedidos no âmbito dos dois pilares da política agrícola comum têm um impacto significativo na situação dos municípios rurais onde os agricultores vivem e gerem as suas explorações. Estes rendimentos refletem-se não só na eficiência das atividades agrícolas e na qualidade de vida dos agricultores e das suas famílias mas também nas receitas fiscais dos municípios em que residem. O nível de rendimentos tem um papel decisivo em termos das oportunidades reais e da participação pessoal dos agricultores na melhoria dos padrões de vida nas zonas rurais;

13. manifesta apreensão no tocante à redução prevista de recursos destinados ao desenvolvimento das zonas rurais no quadro das perspetivas financeiras de 2014-2020. Lamenta a diminuição significativa dos recursos afetados ao desenvolvimento das zonas rurais, em comparação com as perspetivas financeiras de 2007-2013 — de 95,7 mil milhões de euros para menos de 85 mil milhões de euros. A dotação financeira efetivamente disponível para os municípios rurais poderá sofrer ainda maior redução se, como previsto, os Estados-Membros passarem a ter o direito de transferir até 15 % dos fundos do segundo para o primeiro pilar da PAC (em algumas regiões da UE, este valor poderá mesmo atingir os 25 %);

14. assinala ainda o facto de se considerar a possibilidade de alargar a utilização dos fundos do segundo pilar da PAC a fundos fiduciários destinados a cobrir prejuízos financeiros causados por doenças dos animais de criação e das plantas, incidentes ambientais ou decréscimos significativos nas receitas agrícolas, fundos esses que faziam tradicionalmente parte do

primeiro pilar da PAC. Lamenta que tal medida só vá contribuir para limitar ainda mais a afetação de recursos ao reforço das infraestruturas técnicas e sociais nas zonas rurais;

15. congratula-se com o facto de o Quadro Estratégico Comum e os acordos de parceria criarem as condições necessárias para fomentar a coordenação e a integração com vista a apoiar o desenvolvimento sustentável das zonas rurais. A definição da taxa mínima de 5 % dos recursos do FEADER a ser afetada ao programa LEADER é um começo importante para apoiar o desenvolvimento local. No entanto, considera que este nível não é suficiente para estimular a economia rural;

16. apoia a inclusão do desenvolvimento promovido pelas comunidades locais nos programas dos fundos estruturais sob a forma de uma estratégia de desenvolvimento local a implementar pelos atores locais. Entende, todavia, que uma estratégia para vários fundos deve ser acompanhada da coordenação necessária entre os regulamentos dos respetivos fundos. A proposta da Comissão de intermediários como solução não é satisfatória, pois atribui responsabilidades a uma em vez de a várias autoridades, sem simplificar as próprias tarefas administrativas. Não há coerência entre os sistemas jurídicos e existe um risco evidente de despender mais tempo e mais recursos a evitar reclamações do que a realizar progressos;

17. lamenta que, no respeitante aos programas operacionais do FEDER e do FSE, o recurso à iniciativa LEADER seja meramente opcional e que esta só possa beneficiar de financiamento no âmbito do nono objetivo temático, relativo à «promoção da inclusão social e luta contra a pobreza». Este princípio restringirá o espaço de manobra dos grupos de ação local, bem como as possibilidades de associar diferentes fundos para a elaboração de estratégias de desenvolvimento local;

18. salienta que a manutenção de serviços públicos e privados de qualidade exige amiúde uma forte mobilização política, cívica e financeira, bem como um nivelamento mais decisivo das disparidades, o que implica a necessidade de uma maior solidariedade entre as zonas urbanas e rurais;

19. prevê que, a prosseguir a desregulamentação dos mercados agrícolas europeus, aumente a volatilidade dos preços agrícolas, pondo em risco sobretudo as explorações agrícolas familiares de pequena e média dimensão. Chama também a atenção para o facto de a liberalização das quotas leiteiras poder levar a uma maior industrialização e intensificação da produção leiteira, acelerando ainda mais o êxodo rural e as alterações climáticas. Assinala que continua a ser importante compensar os agricultores pelos bens públicos que fornecem, incluindo o património natural e cultural como espaços abertos, de montado, que não tem valor comercial. Se a abolição do sistema de quotas leiteiras levasse a formas indesejáveis na criação de animais, seriam necessárias medidas políticas para apoiar o fornecimento de mais informação aos consumidores e ao mercado em geral e salvaguardar o bem-estar animal em toda a UE;

20. sublinha que há formas de associar as atividades apoiadas pelo programa de desenvolvimento rural (segundo pilar) às atividades ao abrigo de fundos regionais, sociais e das pescas, ou seja, os «fundos QEC». A produção de biogás, a infraestrutura terrestre das TIC, a inovação, o desenvolvimento de competências, o desenvolvimento de empresas e o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais são medidas que se inserem no programa de desenvolvimento rural, mas que também estão ligadas a outros fundos, em que diferentes empresas podem ajudar-se entre si e onde as necessidades e os recursos urbanos e rurais coincidem;

Importância das relações funcionais entre as zonas rurais e as zonas urbanas

21. está ciente dos reptos particulares que enfrentam os municípios rurais em zonas sob o impacto direto de cidades de média e grande dimensão e recomenda a adoção de uma abordagem funcional para a definição de estratégias de desenvolvimento para essas zonas;

22. observa que tanto os centros urbanos como os municípios rurais situados em zonas funcionais possuem recursos sociais e económicos de elevado valor e utilidade. Recomenda que, quando da elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para uma determinada zona funcional, se analisem os recursos existentes para toda a zona funcional e que, na estratégia de desenvolvimento, se leve em conta o potencial dos municípios rurais e urbanos, visando tirar dele o máximo partido numa perspetiva de sustentabilidade. Destaca ainda os riscos a que as zonas rurais estão potencialmente expostas, caso não haja um desenvolvimento equilibrado entre os municípios urbanos e rurais, o que pode ocorrer quando um centro urbano se aproveita da sua posição dominante em termos económicos e demográficos;

23. está convicto de que se justifica uma cooperação alargada e direta entre municípios rurais situados em zonas funcionais, sobretudo quando da elaboração de estratégias de negociação relativas a centros urbanos localizados nas mesmas zonas;

24. reputa conveniente aplicar uma metodologia que garanta a participação dos órgãos de poder local e da população rural e urbana quando da elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável para as zonas funcionais. Importa assegurar essa participação tanto durante a fase preparatória (investigação e análise) como quando da adoção das decisões que determinam a arquitetura final da estratégia;

25. sublinha igualmente que só uma parte da população dos municípios rurais situados em zonas periurbanas se dedica de facto à agricultura. Muitas vezes, as pessoas que migraram dos centros urbanos para estas zonas pretendem que se ponha cobro a determinados tipos de atividade agrícola que as incomodam, incluindo, por exemplo, a utilização de adubos naturais ou

químicos e de equipamento agrícola, ou a criação de gado e o pastoreio. Recomenda-se que as políticas de ordenamento do território antecipem e abordem estes problemas, nomeadamente através de uma estratégia de desenvolvimento sustentável que concilie interesses económicos, sociais e ambientais de cada parte interessada, por exemplo definindo zonas destinadas à produção agrícola, a fim de minimizar eventuais conflitos sociais;

26. assinala que os programas de integração social em zonas rurais que sejam alvo de um afluxo constante de população de zonas urbanas são uma forma de resolver conflitos sociais que podem ser desencadeados pelo confronto entre diferentes estilos de vida, valores e normas sociais;

27. chama a atenção para a necessidade de uma repartição equitativa dos custos associados à eliminação do impacto económico, ambiental e social da expansão urbana desordenada entre as zonas urbanas e rurais;

Desafios enfrentados pelos municípios rurais em zonas remotas (periféricas)

28. assinala que a grande maioria dos municípios rurais se situa fora das zonas de impacto direto das cidades de grande e média dimensão. Para apoiar essas zonas há que recorrer a instrumentos específicos. Recomenda, por conseguinte, que tanto a política agrícola comum como a política de coesão — também aplicada por meio de instrumentos de desenvolvimento regional — incluam soluções que contribuam de facto para alcançar a coesão territorial e assegurar a igualdade de oportunidades de desenvolvimento numa perspetiva sustentável;

29. reconhecendo a importância de preservar as zonas rurais, o CR apela a que se dê mais apoio aos órgãos de poder local no sentido de os ajudar a criar e a manter as infraestruturas técnicas e sociais, que também contribuem para conservar a vitalidade destas zonas;

30. chama a atenção para as relações funcionais existentes entre as periferias rurais e as pequenas cidades e preconiza a criação de mecanismos apropriados para promover ações conjuntas destinadas a melhorar a qualidade de vida nessas zonas, velando, em particular, por que os centros urbanos de menor dimensão forneçam todos os serviços necessários ao seu bom funcionamento;

31. é de opinião que os documentos estratégicos que delineiam a política de desenvolvimento para estas zonas devem resultar de uma ação conjunta e de acordos entre municípios vizinhos (bilaterais e mais alargados) e da cooperação no âmbito da política regional;

Relações entre o meio urbano e meio rural e o seu impacto significativo no desenvolvimento regional

32. reitera a importância particular e a necessidade de os municípios rurais e urbanos trabalharem em conjunto e cooperarem no âmbito das zonas funcionais. Reconhece igualmente que as estratégias de desenvolvimento nessas zonas devem estabelecer um quadro plurianual que abranja um período de, no mínimo, doze anos;

33. recomenda que a cooperação entre os municípios rurais e urbanos assuma a forma de uma parceria territorial;

34. entende que, antes da realização de qualquer ação conjunta no âmbito de uma zona funcional, cabe promover um debate público alargado que culmine na decisão soberana dos órgãos de poder local em causa. Por outro lado, caso um município pretenda posteriormente desistir dessa colaboração numa dada zona funcional — devido à existência de uma rede de ligações infraestruturais e sociais —, deverá estar sujeito à aprovação de todos os municípios rurais e urbanos que são partes cooperantes na zona funcional em causa;

35. chama a atenção para a interdependência dos municípios urbanos e rurais no âmbito das zonas funcionais com base numa utilização partilhada dos recursos humanos, ambientais e económicos, assim como na organização conjunta dos serviços públicos;

36. perante as atuais tendências em termos de estilos de vida nas comunidades urbanas, propõe que a elas se recorra para promover os benefícios de viver nas zonas rurais. Salienta que o estabelecimento de redes proporciona uma oportunidade sem precedentes para criar laços estreitos entre os agricultores e os consumidores alimentares, fazendo notar que esse tipo de iniciativas pode contribuir de modo significativo para o desenvolvimento de um novo tipo de relações entre o meio rural e o meio urbano;

37. realça que as cadeias de abastecimento curtas para os produtos agrícolas contribuem para o desenvolvimento de uma produção sustentável e de um consumo responsável, indo ao encontro de uma procura crescente por parte dos consumidores de produtos autênticos e sazonais que satisfaçam critérios de proximidade do local de produção e de manutenção de laços sociais. Trata-se também de um modelo de consumo socialmente consciente e respeitador do ambiente, o que se reflete numa menor utilização de embalagens, na redução das emissões de CO₂ e no apoio a práticas de produção sustentáveis. É preciso assegurar a coexistência do apoio às cadeias curtas e a promoção da integração cooperativa, como um elemento que reforça a posição do agricultor nos mercados. É fundamental a concentração da oferta como instrumento eficaz para garantir preços justos ao agricultor e responder à procura crescente de produtos alimentares;

38. frisa, todavia, que os produtores que pretendem aderir a tais iniciativas enfrentam inúmeros problemas. Assegurar um

fornecimento constante e regular de bens aos consumidores, que tendem a exigir uma oferta alimentar contínua em quantidade e variedade suficientes, é muitas vezes difícil. Em geral, este tipo de atividade requer equipamento dispendioso (por exemplo, veículos adaptados, sistemas de refrigeração, pontos de venda e instalações para processamento), pelo que recomenda que seja apoiado;

39. faz notar que questões como a acessibilidade física, a distância dos centros de decisão e de investigação e o acesso limitado às novas tecnologias constituem obstáculos que muitas zonas estão a ter dificuldade em superar e que são essenciais para gerar possibilidades de desenvolvimento, igualdade de oportunidades e qualidade de vida. Além disso, a taxa de participação no mercado de trabalho é mais baixa nas zonas rurais do que nos meios urbanos, sendo criados menos novos empregos no espaço rural;

40. assinala que aos problemas atuais se acrescentam ainda novos desafios, como o impacto das alterações climáticas, a perda da biodiversidade e outros problemas ambientais, a redução do espaço rural, particularmente das terras destinadas à agricultura, bem como a questão do envelhecimento da população. Sublinha que é preciso desenvolver um esforço considerável de compreensão destes problemas e mobilizar os meios necessários para os resolver, adotando políticas ativas que combatam o despovoamento das zonas rurais;

41. lamenta que as zonas rurais estejam a perder o seu dinamismo face às zonas urbanas e sublinha que o Quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, publicado em novembro de 2010, põs em evidência as disparidades socioeconómicas entre as regiões da Europa;

42. reconhece que, apesar de as zonas predominantemente rurais terem conseguido recuperar parte do seu atraso, o seu nível de desenvolvimento continua a ser significativamente inferior à média da UE. Observa que esta disparidade é particularmente marcada em comparação com regiões predominantemente urbanas. Na UE-12, o PIB médio das zonas rurais é 73 % mais baixo do que o das zonas urbanas, sendo as divergências entre as zonas rurais e as zonas urbanas particularmente visíveis na Europa central e oriental e na Europa meridional;

43. apela a uma cartografia sistemática e completa das áreas de pobreza nas zonas rurais (pelo menos ao nível NUTS 3), a fim de permitir uma utilização mais eficaz dos recursos para combater a exclusão social;

44. mais uma vez sublinha a necessidade imperativa de estabelecer um quadro para a governação a vários níveis com vista a garantir a transformação efetiva das políticas europeias e nacionais, incluindo a política agrícola comum, após 2013. Colocam-se a este nível uma série de questões a que urge dar resposta. Com efeito, se aquele princípio foi claramente reconhecido na proposta de regulamento geral, o papel dos órgãos

de poder local e regional nos acordos de parcerias ainda está por clarificar. As regiões e as comunidades das zonas rurais não podem continuar a contentar-se com o seu estatuto de entidade cofinanciadora sem uma palavra a dizer quanto à definição de prioridades e às modalidades de execução e de gestão. As orientações elaboradas pela Comissão sobre o teor dos acordos de parceria deveriam salientar expressamente a importância de incluir representantes das zonas rurais na elaboração de tais acordos.

Estratégia e políticas europeias para as zonas rurais até 2030

45. considera que a futura política de desenvolvimento rural deve:

- ser compatível com a sustentabilidade das zonas rurais,
- reconhecer que as zonas rurais oferecem perspectivas de desenvolvimento e desempenham uma função primordial para ultrapassar os desafios que a Europa enfrenta,

- reconhecer que a diversidade das zonas rurais europeias é um fator importante para enfrentar os desafios futuros,
- ser transparente e clara para assegurar uma aceitação mais ampla,
- utilizar a diversidade regional como meio para alcançar um objetivo europeu comum, assegurando que nenhuma região fica para trás;

46. considera que, para alcançar estes objetivos, a futura política de desenvolvimento rural terá de assegurar que os agricultores estejam mais envolvidos na prestação de serviços públicos;

47. entende que, no próximo período de programação, a atual tendência de centrar o financiamento do desenvolvimento rural sobretudo no setor agrícola terá de ser mais equilibrada, a fim de assegurar um verdadeiro desenvolvimento económico das zonas rurais.

Bruxelas, 9 de outubro de 2013

O Presidente
do Comité das Regiões
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO